

OKVIR DETERMINIRANJA PRAVA NA RAD ZA VRIJEME EPIDEMIJE

Prof. dr. sc. Marinko Đ. Učur*

UDK 349.22:616:921.5

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.42.2.8>

Ur.: 12. travnja 2021.

Pr.: 2. lipnja 2021.

Pregledni rad

Sažetak

Dok traje pandemija bolesti COVID-19, u ostvarivanju, ponajprije individualnih radnih odnosa (jer su kolektivni radni odnosi „na čekanju“) javljaju se brojna pitanja na koja nema odgovora (osobito u sudskoj praksi). Najčešće se obrazloženje traži u činjenici da je u pitanju pandemija i nemoći (pa i nespremnosti) svijeta rada, ali i nefleksibilnosti autonomne regulative radnih odnosa i nespremnosti poslodavaca u svakodnevnom odgovoru na zahtjeve krize.

U posebnim okolnostima ne smiju biti dovedena u pitanje primjena načela suvremenoga, demokratskoga radnog prava (uz načelo zaštite osobe na radu, načelo in favorem laboratoris, načelo zaštite prava iz radnog odnosa, sve uz sveprisutno načelo ustavnosti i zakonitosti), ali i načelo pacta sunt servanda (načelo obveznog prava) u ugovornim radnim odnosima i dr.

Pokušava se pronaći odgovor na sporna pitanja koja u praksi (primjeni) tijekom epidemije, najčešće utvrđuju sadržaj radnih odnosa: „intervencija“ u ugovor o radu, autonomna regulativa radnih odnosa, radno vrijeme, plaće i naknade, odmori i dopusti, zaštita zdravlja i sigurnosti na radu, primjena načela najpovoljnijega prava za radnika i druga.

Nužno je vrlo restriktivno primjenjivati svako ograničenje prava na radu, koje, inače može, u skladu s Ustavom države, biti uređeno samo zakonom, pa i mjere tijekom epidemije samo u okvirima zakona i Ustava.

Ključne riječi: posebne okolnosti; epidemija; prava na radu; ograničenje; zaštita.

* Dr. sc. Marinko Đ. Učur, redoviti profesor u trajnom zvanju, u mirovini, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; marinko.ucur051@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4525-3138>.

*NAVIGARE NECESSE EST, VIVERE NON EST NECESSE.**(Ploviti se mora, živjeti se ne mora.)*

More je izvor života i blagostanja. More i djelatnosti uz more i na moru zahtijevalo je da se „plovi“ i da je to ispred života, jer je plovidba ta koja omogućava život.

Ovu poruku, s puno uvažavanja i neznanja, autor pokušava „smjestiti“ u doba epidemije – korone i koliko god to bilo neusporedivo, više ništa nije isto, stabilno i izvjesno.

Poremećen je statički proračun svih odnosa, svih subjekata i na svim „relacijama“ čovjekova rada i života. Za sada ne treba, jer je rano, donositi zaključke (sudove o „stanju“), a osobito ne o budućnosti. Poremećeni su svi odnosi: ekonomski, socijalni, kulturni, pravni pa i politički, ostavljen je „pečat“ na pojedincima, njihovim obiteljima, svim oblicima udruga, udruženja i subjekata u svim djelatnostima.

Poremećaj odnosa izravno djeluje i na radne i socijalne odnose, a ipak je u posebnim okolnostima nastavljen rad, a život je, nažalost, u „drugom planu“.

U ovome radu nema brojeva, nema činjenica, ali to nije ni koncepcija rada, već teorijsko-pravni aspekt odnosa koji su nastali i postoje u vremenu epidemije i utvrđivanju radnih odnosa.

1. UVOD

Pandemija uvjetuje veliki broj žrtava i ogromnu materijalnu štetu, a teško je predvidjeti dugotrajne štetne posljedice po zdravlje, život i sigurnost ljudi, za socijalne, ekonomske i druge sustave, za životnu okolinu u najširem smislu.

Mjere su različite i sve brojnije. Uključen je veliki broj subjekata. To je sadašnjost. I ovdje je izostala preventiva. To je svjetski rizik. Može se mjeriti s velikim katastrofama jer prouzrokuje velike i raznovrsne gubitke. To je „ozbiljan poremećaj funkcioniranja društva“. Gubitci su ljudski, materijalni, ekonomski, u radnom i životnom okruženju, u drugim djelatnostima i odnosima. Za djelovanje protiv pandemije, resursi države i u njoj organiziranih subjekata nisu neiscrpni. To je sveprisutna opasnost. Pokazalo se da pogađa više ranjivih skupina. Prouzročena je humanitarna katastrofa (epidemija zarazne bolesti). Humanitarni učinci sada se broje u ljudskim životima, a tek će se brojati post (katastrofalni) (postpandemijski) učinci. Ova izvanredna situacija ne poznaje i ne priznaje administrativne, državne, nacionalne, etičke, vjerske, rasne i druge granice. Sustav zaštite i spašavanja kao oblik organizacije i funkcioniranja društva nisu predmet ovoga rada.

Pandemija je vrlo ozbiljna prijetnja, i ne samo prijetnja, čovječanstvu, ljudskom zdravlju i životu, ali i za, kako je navedeno, druge djelatnosti i odnose. Još se utvrđuju njezini uzroci, ali, ipak se to svodi na čovjekov nemar i nepoštovanje prirode, nesavjesnim odnosom prema prirodi i onome što je čovječanstvo do sada stvorilo. Prouzrokovalo je poremećaj sustava u najširem smislu riječi. Obveza je svakoga čovjeka, svake konkretne zajednice da poduzimaju mjere i aktivnosti na sprječavanju i saniranju posljedica pandemije. Granice nisu zapreka tim djelovanjima, ni prostor ni

vrijeme. U teoriji se to klasificira i kao prirodni „hazard“, odnosno „biološki hazard“, bez obzira na to tko ga je započeo.

Zaštita ljudi u pandemiji, ponajprije je djelatnost zdravstva¹ i zdravstvenih radnika.² Taj ogromni posao obuhvaća programiranje, planiranje, organiziranje, obučavanje i osposobljavanje, ostvarivanje, provođenje, nadzor, uz sve druge mjere i aktivnosti. Cilj je sprječavanje širenja bolesti, smanjenja broja oboljelih i otklanjanje drugih posljedica zbog bolesti.

Radnik je dužan osobno obavljati posao zbog kojega je zasnovan radni odnos. To je osobno pravna veza radnik - poslodavac. Rad se obavlja profesionalno za plaću, na mjestu, uz uvjete i na način koji određuje poslodavac, pritom poštujući propise.³

U radu se govori o individualnom radnom odnosu i o pravima, obvezama i odgovornostima koji čine sadržaj radnog odnosa uvijek na temelju ugovora o radu u skladu s heteronomnim i autonomnim propisima. Nadalje, postavlja se pitanje mogu li se „suspendirati“ pojedina prava i obveze, dok pandemija traje, odnosno, kako se ostvaruju pojedina prava te se traže odgovori na pitanje ograničavanja prava na rad i u vezi s radom. Brojna su pitanja i odnosi na koja nema odgovora i jasnoga stajališta u radnim odnosima u vrijeme posebnih okolnosti zbog opće zdravstvene krize prouzrokovane epidemijom zarazne bolesti COVID-19. To se, posebno odnosi na početak pandemije i prvih mjera i propisa u državi, bez obzira na donositelja tih propisa. Može se uočiti nespремnost svijeta rada u odgovoru na krizu, ali i manjkavosti postojećeg sustava uređenja radnih odnosa.

Da bi se „ublažile posljedice zdravstvene krize i prijeteece recesije na svijet rada“, govori se da je nužno: donijeti propise kao „krizno radno zakonodavstvo“, uvrstiti uvjet „opće zdravstvene sposobnosti“ svakog radnika za zasnivanje radnog odnosa, fleksibilizirati realiziranje registrirane djelatnosti poslodavca, pravno urediti fleksibilni radnopravni status tijekom epidemije (pandemije)⁴ i dr.

U pitanju je veliki (radikalni) zahvat koji zahtijeva veliko angažiranje socijalnih partnera (vlade države, udruge poslodavaca, sindikata) i doslovno svakodnevni socijalni dijalog. To se odnosi na sve etape i metode radnog prava: metodu stvaranja, metodu ostvarivanja i metodu kontrole (nadzora) i zaštite utvrđenih prava.

Skica ovih pitanja i odnosa upućuje na, a moglo bi se reći i da zahtijeva:

- analizu odredbi normi radnoga zakonodavstva na snazi koje odgovaraju posebnim okolnostima dok traje pandemija;
- prijedloge za eventualne dopune heteronomnih propisa i njihovo prilagođavanje odnosima u posebnim okolnostima (ako je to uopće potrebno);
- nužnu intervenciju u autonomnu regulativu (postojeće opće normativne

1 Predrag Keros, *Veliki zdravstveni savjetnik* (Zagreb: Novi liber, 1995.).

2 O sustavu zdravstvene zaštite u Republici Hrvatskoj vidjeti Marinko Đ. Učur i Vanja Smokvina, *Zakon o zdravstvenoj zaštiti s komentarom i prilogima* (Rijeka: Libertin naklada, 2019.).

3 O radnim odnosima u Republici Hrvatskoj vidjeti: Marinko Đ. Učur *et al.*, *Veliki komentar Zakona o radu* (Rijeka: Libertin naklada, 2018.).

4 Jasminka Kulušić, *Isplati li se fleksibilnost* (Zagreb: TIM Press, 2009.); Lorena Vlahov i Vanja Smokvina, „U prilog raspravi o fleksigurnosti i novim oblicima rada“, *Hrvatska pravna revija* 18, br. 3 (2018): 22-35.

akte) o radnim odnosima;

- dosljedno poštovanje nomotehničkih učenja o stvaranju „novoga prava“ i poštovanje objektivnih pretpostavki i općih pravnih načela o ustavnosti i zakonitosti i drugih načela u teoriji prava (hijerarhija propisa, pravna sigurnost i dr.).

Ova okvirna pitanja u predloženoj skici trebaju biti pojašnjena pojedinim pojmovima, kategorijama, radnopravnim institutima i sadržajima individualnih i kolektivnih radnih odnosa. No, nužno je pokušati dati odgovore i na pitanja koja su nastala u posebnim okolnostima, kao što su: sadržaj ugovora o radu, autonomna regulativa radnih odnosa, primjena načela *in favorem laboratoris* u posebnim okolnostima; intervencija u krizno radno zakonodavstvo (fleksibilne norme, a ne fleksibilnost prava i obveza u sadržaju radnog odnosa). U posebnim okolnostima ostaje nepromijenjen odnos rada i kapitala u radnom odnosu. „Radnik za svoj rad ima pravo na ugovorenu plaću, on ne sudjeluje u dobiti, pa nije dužan sudjelovati ni u poslovnom gubitku poslodavca.“⁵ Poslodavac snosi rizik poslovanja bez obzira na to što nije kriv za epidemiju. Radnik ne može taj teret preuzeti, a država mora intervenirati.

2. OKVIR „POSEBNOG“ REGULIRANJA, OSTVARIVANJA I ZAŠTITE RADNIH PRAVA TIJEKOM PANDEMIJE

Posebni uvjeti (okolnosti) kao što je pandemija bolesti COVID-19 razlog su i okvir i za posebno uređenje, ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava na radu i u vezi s radom. No, ta je posebnost ograničena prostorno i vremenski, a osobito kada je u pitanju sadržaj sloboda i prava. To je određeno u Ustavu Republike Hrvatske („zakon nad zakonima“) u st. 2., čl. 16.: „Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju“.⁶

Valja naglasiti riječi u citiranoj odredbi Ustava, da to ograničenje mora biti „razmjerno naravi potrebe za ograničavanjem“ i još važnije „u svakom pojedinom slučaju“. U nomotehnici, znanosti o izradi propisa, uči se kako treba izbjegavati (ne koristiti) difuzne izraze, kao što je i pojam razmjene. Taj se pojam mora precizirati „u svakom pojedinom slučaju“. Kada su u pitanju slobode i prava čovjeka samo se zakonom mogu utvrditi osnove i mjerila njihova ograničavanja. Podzakonskim (provedbenim) propisima može se propisati način primjene zakona (postupak, sadržaj radnji, u zakonu utvrđene rokove).

Kada su u pitanju propisi o ovim odnosima, svaki propis mora poštovati načela ustavnosti i zakonitosti, ali i pravila nomotehnike o objektivnim pretpostavkama za izradu pravnih propisa (nadležnost, postupak, prostorno i vremensko važenje).

Propisi Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske ne ostavljaju „slobodu izbora metoda i postupaka“ primjene tih propisa.⁷ Za adresate tih propisa njihova je provedba

5 Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Revr 662/07-2 od 24. listopada 2007.

6 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.

7 Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. i pet

prava „akrobacija“. Njihove norme zaustavljaju proces i primjenu (realizaciju) reguliranih odnosa. To je svojevrsna odgoda, a u najmanju ruku ograničavanje tih odnosa. Bilo kako bilo, „pomaknut“ je, kako bi projektanti ili građevinari rekli, statistički proračun. Sustav je stresen. No, kako radne odnose čine živi odnosi i subjekti u tim odnosima, pitanje je koliko ti poremećaji djeluju na subjekte i odnose. Neosporno je da djeluju ne samo poremećaji, već i propisi, mjere i sredstva stožera civilne zaštite Republike Hrvatske.

Odgovor zašto je tomu tako treba potražiti u nomotehničkom jedinstvu objektivnih i subjektivnih pretpostavki (karakteristika, oznaka) u stvaranju, ostvarivanju i zaštiti pravnih normi u posebnim uvjetima. Ima li mjere, ima li granice u zadiranju u odredbe propisa (heteronomnih - univerzalnih, regionalnih, nacionalnih) ili autonomnih (kolektivnih ugovora, pravilnika o radu, sporazuma radničkog vijeća s poslodavcem, odlukama s općim normama, bez ugovora o radu), a pogotovo u one koje su tiču osnovnih prava radnika u radnom odnosu, posebno prava u zaštiti na radu (zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu) koja ne poznaju dogovore niti dekret, pa ni ograničenja ili suspenziju.

Uvođenje naređenih mjera ne smije imati za posljedicu kažnjavanje radnika u ostvarivanju prava na radu i u vezi s radom.

2.1. Narav ugovora o radu i propisi obveznog prava

Imajući u vidu ugovorni karakter (ugovornih) radnih odnosa, pozivom na odredbe čl. 8. Zakona o radu, a imajući u vidu posebnost radnih odnosa, upućuje se (zbog naravi ugovora) i na odgovarajuće odredbe Zakona o obveznim odnosima (dalje u tekstu: ZOO),⁸ i to:

- slobodu uređivanja obveznih odnosa („ne mogu ih uređivati suprotno Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima i moralu društva“, čl. 2.);
- načelo savjesnosti i poštenja (čl. 4.);
- dužnost suradnje „radi potpunog i urednog ispunjavanja obveza i ostvarivanja prava u tim (obveznim) odnosima“ (čl. 5.);
- zabranu zloupotrebe prava (čl. 6.);
- načelo jednake vrijednosti činidaba (čl. 7.);
- dužnost ispunjavanja obveza (čl. 9.);
- ponašanje u ispunjavanju obveza i ostvarivanju prava (čl. 10.);
- primjenu odredbi Zakona o obveznim odnosima o ugovoru i na ugovore o radu (čl. 14.);
- dužnik je dužan ispuniti obvezu u roku koji je predviđen ugovorom (čl. 173. st. 1.);
- obvezno sklapanje i obvezni sadržaj ugovora (čl. 248.);
- suglasnost i odobrenje (čl. 250.);
- izmjene ili raskid ugovora zbog promijenjenih okolnosti (čl. 369. i 370.) i druge.

izdvojenih mišljenja sudaca, Narodne novine, br. 105./2020-1971.

8 Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18.

Brojne su i druge odredbe ZOO-a koje se odnose na radne odnose, preciznije na ugovor o radu, shodno odredbama čl. 8. st. 4. Zakona o radu:⁹ „na sklapanje, valjanost, prestanak ili drugo pitanje u vezi s ugovorom o radu, kolektivnim ugovorom ili sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca, koje nije uređeno ovim ili drugim zakonom, primjenjuju se u skladu s naravi tog ugovora, opći propisi obveznog prava“.

Proglašenjem pandemije sve se češće pri primjeni ugovora o radu traže (odgovarajući) odgovori po odredbama ZOO-a. Pritom se moraju uvažavati temeljna načela obveznih, ali i radnih odnosa.

Sloboda uređivanja radnih odnosa ima svoja ograničenja (granice). Okvir čine zakonom utvrđena pravila, imperativne naravi. Sloboda nije neograničena. U posebnim je okolnostima to vidljivo, ponajprije iz mjera stožera. One ne mogu biti ograničenje načelima Ustava države, u utvrđenim temeljnim pravima i slobodama čovjeka – radnika te načela ustavnosti i zakonitosti. To se odnosi i na imperativne norme koje se moraju poštovati. Zakon o radu i Zakon o zaštiti na radu obuhvaćaju takve odredbe koje se moraju primjenjivati. To vrijedi i za moralne norme.

Poslodavac i radnik ugovor o radu moraju izvršavati lojalno i pošteno, uzimajući u obzir interese i drugoga subjekta.

Radni odnos, inače, a posebno po ugovoru o radu dvostrano je teretni posao. Radnik daje snagu, znanja, sposobnosti, vještine i drugo što mu omogućava da obavlja ugovorene (od poslodavca) određene poslove, a poslodavac je dužan radniku isplatiti plaću i naknade, a uz to osigurati (zaštititi) radnikovo zdravlje i njegovu sigurnost na radu.

Dodatno se mogu koristiti odredbe ZOO-a koje uređuju „izmjene ili raskid ugovora zbog promijenjenih okolnosti“ (čl. 369. i 370.), bez obzira na to što se raskid ne može koristiti kada je u pitanju ugovor o radu. Bitno je da u tom smislu treba primijeniti (o navedenim pitanjima) odredbe Zakona o radu (način izmjena ugovora o radu, obavještanje i savjetovanje s radničkim vijećem, rokovi, obrazloženje postupka i dr.).

2.2. Postojanost (snaga) načela - načelo ustavnosti i zakonitosti

Ustav je „zakon nad zakonima“ i iz njega se izvode pojmovi, kategorije, instituti i pravni odnosi u pravnom sustavu države. To se odnosi i na stvaranje, ostvarivanje, nadzor i zaštita prava i obveza zakonitih i legitimnih subjekata u posebnim okolnostima tijekom epidemije prouzročene bolesti COVID-19.

To se odnosi i na tumačenje značenja i sadržaja pojmova ustavnost i zakonitost, ali ne na njihovo samostalno značenje (koje imaju), već u kontekstu drugih pitanja i odnosa u posebnim okolnostima. Svatko je obavezan postupati u skladu s normama Ustava i zakona jer svi zakoni moraju biti u skladu s Ustavom. To je jedinstveno načelo koje osigurava da provedba normi propisa mora biti u okvirima Ustava i zakona. Isključena je samovolja, arbitrarnost, a jamči se postupanje po unaprijed poznatim pravnim normama. To je temelj ostvarivanja ekonomskih, političkih, građanskih,

9 Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14., 127/17., 98/19.

socijalnih, radnih i drugih prava i sloboda, a svatko radi i odlučuje u skladu s Ustavom i zakonskim pravnim normama. Vrelo je vladavine prava i objašnjenje pojma pravna država. Uvijek se izražavaju u pravnoj formi, koja čuva sadržaj odnosa. To se odnosi, pozivom na načelo zakonitosti i na sve propise koje donose različiti donositelji, različitog sadržaja, prostornog i vremenskog važenja te postupka donošenja. Sve norme tih propisa moraju biti u skladu i s Ustavom i sa zakonom.

Ustavnost i zakonitost ima opće značenje, pa se bez njega ne može razvijati sustav odnosa koje Ustavom utvrđuje suvremena demokratska država. Učvršćuje prava i slobode čovjeka. „Svi moraju pod isti zakon“ i to onaj koji je donesen po propisanom postupku, koji je objavljen i koji je na snazi. Pravni sustav države omogućava ostvarivanje prava i sloboda čovjeka (statusa i odnosa svih subjekata u državi). Norme toga sustava obvezuju sve subjekte društva.

Dok je bilo koja pravna norma bilo kojega zakona na snazi, po navedenom načelu zakonitosti, nijedna pravna norma niti jednoga podzakonskog (provedbenog) općeg akta ne smije biti u suprotnosti (mora biti u skladu) i s Ustavom i sa zakonom (u suglasnosti). To se odnosi na sve propise.

Za okvir ovoga rada, to se odnosi i na propise u posebnim okolnostima koji ne smiju osporavati Ustavom i zakonom utvrđena prava i slobode čovjeka i druge najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.

2.3. Načelo in favorem laboratoris i sloboda ugovaranja

Sloboda ugovaranja uređena je odredbama čl. 9. (i drugim člancima) Zakona o radu i kao opća odredba ističe ugovoreni karakter radnog odnosa. Polazište je u standardima, u minimumima (kao radnim standardima) što omogućava viša ili veća prava koja se mogu ugovarati kada su u pitanju „uvjeti rada koji su za radnika povoljniji od uvjeta određenim ovim ili drugim Zakonom“. Zabranjeno je ugovaranje uvjeta rada „nepovoljnijih od uvjeta određenim ovim Zakonom“, osim „ako je ovim ili drugim zakonom... drukčije (izričito) propisano“.¹⁰

Ponovimo, minimalni radni standardi ili uvjeti rada ne mogu biti osporeni (suspendirani) niti tijekom posebnih okolnosti. U praksi su česte odluke poslodavaca kojima se zadire i u temeljna prava radnika, pravdajući te odluke mjerama stožera civilne zaštite (npr. zaštitna maska za lice pokušava se proglasiti zamjenom za osobno zaštitno sredstvo, a tu su i „varijacije na temu“ radno vrijeme (puno, nepuno), plaća i naknade i druga prava.

U postupku uređivanja, ostvarivanja i zaštite prava (autonomno i interno) nema promjena, nema opravdanja, a nema ni uporišta u Zakonu o radu i drugim zakonima (nadležnosti poslodavca, sindikata, radničkog vijeća, vijeća za mirenje, arbitraže, povjerenika i drugih), a ne može biti niti privremenih i povremenih zamjena. Isto vrijedi i za autonomne opće normativne akte (kolektivni ugovor, pravilnik o radu, sporazum poslodavca s radničkim vijećem i drugi) u sadržaju, postupku donošenja, nadležnosti, prostornom i vremenskom važenju i dr.

To pitanje obuhvaća uvjete rada kao radnopravnu kategoriju, njihovo uređivanje,

10 Zakon o zaštiti na radu, Narodne novine, br. 118/14., 154/14., 94/18., 96/18.

ostvarivanje i zaštitu. Uvjeti su rada složen (kompleksan) pojam, kategorija i institut i u zakonodavstvu i u teoriji, a još su izraženiji u praksi. S tim je u vezi zahtjevno objašnjavati i upozoriti na važnost načela *in favorem laboratoris* (u korist povoljnijega prava radnika).

Načelo *in favorem laboratoris* je princip suvremenoga demokratskog radnog prava. To bi trebalo biti pravilo, jer je nepovoljnije pravo iznimka i Zakonom o radu vrlo ograničeno dopušteno, ali samo ako to Zakon omogućuje i ako se regulira u kolektivnom ugovoru. To doslovno znači, da bez obzira na inicijativu, prijedlog i obrazloženje poslodavca (ili njegovih udruga) bez pristanka sindikata do toga ne može doći, pa ni u posebnim okolnostima.

Uvjeti su rada u sadržaju svakoga radnog odnosa uvijek primjenjivi i prilagodljivi (jednostavnije ili teže, sporije ili brže). Uvjeti rada, ponajprije se uređuju propisima radnoga prava i prava zaštite na radu. U teoriji se uče objektivni i subjektivni uvjeti rada (sredstva za proizvodnju i rad, živi rad radnika (aktivna sposobnost radnika), zdravstveno stanje radnika (posebno zaštita zdravlja i sigurnosti na radu);¹¹ radno vrijeme i dr. Nema ograničenja za povoljnije uređivanje uvjeta rada (fizičke naravi, organizacijske naravi, socijalne naravi, pravne naravi).

Normativno značenje načela *in favorem laboratoris*, uređeno je u odredbi čl. 9. st. 3. Zakona o radu: „Ako je neko pravo iz radnog odnosa različito uređeno ugovorom o radu, pravilnikom o radu, sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca, kolektivnim ugovorom ili zakonom, primjenjuje se za radnika najpovoljnije pravo, ako ovim ili drugim zakonom nije drukčije određeno“.

U sudskoj je praksi zauzeto stajalište da: „Ne postoji zakonska odredba koja bi sprječavala... slobodu ugovaranja, pa su ugovorne stranke mogle u svako doba sporazumno sklopiti (novi) ugovor o radu ili aneksom ugovora o radu mijenjati neke odredbe postojećeg ugovora“.¹²

2.4. Dvojaka uloga države

Tijekom pandemije virusa SARS-CoV-2 država (kao javna vlast) dekretom je zabranila rad određenim kategorijama određenih subjekata. Time su obuhvaćeni i radnici u radnom odnosu kod poslodavca u, tzv. „zabranjenim“ djelatnostima.

Država se u tim odnosima javila: kao vlast i/ili kao poslodavac. Kao poslodavac država određene radnike (službenike) oslobađa obveze rada. Kao vlast zabranjuje rad zbog opasnosti od zaraznih bolesti i u jednom i u drugom slučaju razlog je skrb za zdravlje. Radnici koji obavljaju poslove javnih ovlasti nisu oslobođeni obveze rada. Bitna je razlika u statusnim i u ugovorenim radnim (službeničkim) odnosima. Zbog toga treba uvažavati razliku između statusnog i ugovorenog radnog (službeničkog) odnosa. No, to je posebno pitanje.

11 Zakon o zaštiti na radu, Narodne novine, br. 118/14., 154/14., 94/18., 96/18.

12 Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Revr-12/02-2.

3. VAŽENJE ZAKONA I U POSEBNIM UVJETIMA

Radno je pravo samostalna pravna disciplina. Ima svoje principe (načela), institute, kategorije i propise (norme). Po obliku i sadržaju mijenja se kvalitativno i kvantitativno. U ugovornim radnim odnosima, primjenjuju se, u skladu s naravi toga ugovora, opći propisi obveznoga prava. Ugovor o radu mijenja se suglasnošću volja poslodavca i radnika. Jednostrano se ugovor o radu ne može izmijeniti, jer izmjenu ugovora mora prihvatiti druga strana, kojoj se predlaže određena izmjena. Prihvat može biti *de facto* i konkludentnom radnjom (faktičnim pristankom).

U skladu sa Zakonom o radu (dalje u tekstu: ZR) i ZOO-om, ispravno je za svaku izmjenu da ta izmjena mora biti u pisanom obliku, pa makar i naknadno, i subjekti toga pisanog dokumenta ga potpisuju (bez obzira na to kako je formalno naslovljen - aneks, dopuna, izmjena, promjena, dodatak i dr.). Svi dijelovi u sadržaju ugovora propisani ugovorom o radu između istih ugovornih strana mogu se mijenjati. Iznimno može doći i do usmene promjene ugovora o radu, koji se mora oblikovati (čim se ukaže prilika) u pisanom obliku. U svemu vrijedi i eventualna izmjena ugovora konkludentnim radnjama, shodno odredbama čl. 249. st. 1. ZOO-a (gdje se volja iskazuje konkludentnim radnjama, npr. faktično prihvaćanje).

Ako poslodavac „želi“ (ima razloga) izmijeniti ugovor o radu, pa i zbog razloga uvjetovanih u epidemiji, a radnik na to ne pristaje, preostaje da provede postupak propisan u čl. 123. Zakona o radu i otkazuje ugovor o radu s ponudom izmijenjenoga ugovora o radu.

Posebne prilike nazvane epidemijom ne mogu biti osnova i obrazloženje odluka (jednostranih) poslodavca da radnika rasporedi na druge poslove, da mu smanji plaću ili drugo pravo utvrđeno ugovorom o radu.

Isto to vrijedi i za imenovanja i razrješenja ako nisu odgovarajuće dogovorene u ugovoru o radu (ili eventualno propisane posebnim zakonom). Radnik, nezadovoljan takvom odlukom može tražiti zaštitu prava, u skladu sa Zakonom o radu. Jednostrana odluka poslodavca ne smije degradirati ugovor o radu jer je to suprotno Zakonu o radu, kao što poslodavac ne može određivati ništa suprotno zakonu.

Teško je tijekom epidemije pripremiti i provesti propisani postupak izmjene i dopune pravilnika o radu ili, eventualno kolektivnog ugovora, premda postoje razlozi za to i provodi se kod pojedinih poslodavaca. Ako uslijedi promjena navedenih općih normativnih akata, mogu se mijenjati ugovori o radu, ali sve po unaprijed propisanom postupku. To će, u pravilu biti ako se izmjenama dira u prava, precizirana ugovorom o radu pa su (sada) u koliziji s odredbama navedenih akata. Pri tome treba primijeniti odredbu iz čl. 9. st. 3. Zakona o radu o primjeni povoljnijega prava za radnika (primjena načela *in favorem laboratoris*).

Bez obzira na epidemiju dolazi i do statusnih promjena poslodavca, ali se sklapaju pravni poslovi pa se, u smislu čl. 137. Zakona o radu, na novog poslodavca „prenosi poduzeće ili dio poduzeća, gospodarska djelatnost ili dio gospodarske djelatnosti“ pa se prenose i „svi ugovori o radu radnika koji rade“ u takvim „dijelovima“. Nema dvojakih rješenja, pa bez obzira na to kada se obavlja statusna promjena, vrijede isti propisi i tijekom epidemije.

3.1. Novi adresanti i paket mjera

Paket mjera kojima se uređuju odnosi u brojnim djelatnostima tijekom posebnih okolnosti na uštrb su nomotehničkih učenja o stvaranju novih pravnih normi. Te mjere stvaraju novi adresanti putem pravnih normi u provedbenim propisima. Posebne okolnosti prozvale su nove adresante (stvaratelje) pravnih normi, sve do stožera civilne zaštite. Svi ti subjekti moraju uvažavati sve objektivne i subjektivne pretpostavke (oznake, karakteristike) kako ih uči nomotecnika, kao znanost o izradi propisa. Bez obzira na nedostatak vremena za pripremu gradiva (grade) za novi propis, to zahtijeva pažljivo i što je moguće detaljnije reguliranje novonastalih odnosa u situacijama kada su ugroženi zdravlje i ljudski životi i materijalna dobra za koja nikada neće biti utvrđen pravi iznos. To se posebno odnosi na prirodni okoliš. Uzroci su ove krize biološki (masovna bolest, epidemija) i ne mogu se otkloniti, odnosno spriječiti normalnim (redovitim) propisima i mjerama, metodama i sredstvima. Reakcije odgovornih kretale su se u relacijama i drugih država i objektivno snimljenom stanju. Rasla je svijest o mogućoj i stvarnoj opasnosti i potrebi posebnim aktivnostima za nastupajuće posljedice.

Epidemija je obuhvaćala (i obuhvaća) veliki broj ljudi, ljudskih žrtava, velike materijalne štete, što zahtijeva ograničenje cjelokupne društvene zajednice, pa i čovječanstva, a ne poznaje spol, dob, rasu, zvanja i znanja, religije, boju kože i drugo, niti državne granice i ograničenja. Proširila se na cijeli svijet.

Uz standardne subjekte i mjere moraju se angažirati izvanredni subjekti i mjere, kako bi se omogućilo funkcioniranje života i rada, jer je onemogućeno normalno funkcioniranje ljudi u svim relacijama (odnosima). To čini okvir novih paketa mjera.

Uređivanje svih odnosa, ponajprije podrazumijeva mjere povezane sa zdravstvenim stanjem ljudi (higijensko-sanitarnim, zdravstveno-ekološkim i drugim uvjetima), povezanim sa socijalnim rizicima (bolest, smrt, ugroženost), u vezi s narušavanjem osnovnih životnih uvjeta (potreba i sredstava nužnih za život te materijalnih i drugih posljedica).

Kada se pravda izostanak nomotehničkih pretpostavki u donošenju ovih propisa, poziva se na izvanredne okolnosti. One ne mogu sve opravdati i to stanje vrednovati bez obzira na njegovu privremenost, ali i povremenost.

To se ne odnosi samo na brojna organizacijska pitanja, iako i ona mogu utjecati na sadržaj pojedinih prava i obveza u radnom odnosu (smanjivanje fizičkog kontakta među radnicima u pogonu, u smjeni, u istim prostorima, manji broj sastanaka i sl.). Sve mora biti u skladu sa zakonom (pa i mjere stožera) uz poštovanje objektivnih i subjektivnih pretpostavki za stvaranje novoga prava.

3.1.1. Radno vrijeme

Svaka promjena radnoga vremena (početak, trajanje, završetak, preraspodjela, klizno radno vrijeme, smjenski rad, noćni rad, rad kod kuće radnika i dr.) zahtijeva da se poslodavac (i tijekom posebnih okolnosti), u skladu s odredbama čl. 150. Zakona o radu savjetuje s radničkim vijećem. Jednostrana odluka poslodavca o rasporedu radnog vremena je ništetna, to ne može degradirati niti jedna mjera stožera (bez obzira

na to što je uređena) u javnom interesu i posebnim potrebama „u cilju osiguranja uvjeta rada u kojima će zdravlje radnika biti zaštićeno“.¹³

Samo u skladu sa Zakonom o radu mogu se koristiti prava na odmore i dopuste.

3.1.2. Rad na izdvojenom mjestu rada (kod kuće radnika)

Otkako je proglašena epidemija, propisima i mjerama Stožera civilne zaštite i Vlade RH upućuje se, pa i nalaže poslodavcima da gdje je god to moguće organiziraju rad tako da radnik radi od kuće, odnosno kod kuće radnika.¹⁴ Rad na izdvojenim mjestima rada, odnosno rad kod kuće radnika specifičan je rad,¹⁵ radni odnos uređen Zakonom o radu (čl. 17.) uz zahtjev posebnog sadržaja pisanog ugovora o radu (na neodređeno i/ili određeno vrijeme), osim za poslove pod posebnim uvjetima rada.

Pored standardnih (osnovnih) podataka u sadržaju ugovora o radu, mora se utvrditi: ograničeno radno vrijeme, osposobljavanje i stručno usavršavanje, plaća (a plaća ne smije biti utvrđena „u manjem iznosu od plaće radnika koji u prostorijama istog poslodavca radi na istim ili sličnim poslovima“), sigurni uvjeti rada, raspored radnog vremena, odmori i drugo.

Posebni dio ugovora o radu na izdvojenom mjestu rada ima obvezno-pravni karakter: sredstva, oprema, energija, zakupnina i dr. za korištenje radnikovih ili tuđih sredstava i opreme, a poslodavac ih je obavezan osigurati i platiti kao i druge troškove takvoga rada.

Ugovorom o radu moraju se precizirati očekivani rezultati rada, kvaliteta i kvantiteta.

Ako poslodavac uvodi rad od kuće radnika, a do mjera stožera taj rad nije koristio, obavezan je, u skladu sa Zakonom o radu, Zakonom o zaštiti na radu i drugim propisima: planirati, regulirati, organizirati, ugovoriti, realizirati, pratiti i nadzirati, a posebno provoditi sve propisano za zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu.

4. ZAKLJUČAK

Nastankom i proglašenjem epidemije zarazne bolesti COVID-19, nastupile su brojne posebne okolnosti koje su utjecale (i utječu) na brojne subjekte i odnose u svim relacijama života i rada. To, posebno djeluje na rad i radne odnose (i druge odnose na temelju rada).

U radu nema relevantnih podataka o bolesnima, izliječenima i umrlima, o ogromnim štetama (imovinskim i neimovinskim koje će se tek pokazivati i dokazivati) i drugim posljedicama, što je evidentno i okvir je za zaključiti da to uvjetuje rad i radne odnose u reguliranju, ostvarivanju, nadzoru i zaštiti. Na radu i u vezi s radom radnik

13 Moslavac, Bruno, „Intervencija u radno vrijeme radi suzbijanja zarazne bolesti“. *Radno pravo* br. 12 (2020): 26-33.

14 Vidjeti i Andrijana Bilić, „Rad na daljinu prema međunarodnom europskom i hrvatskom radnom zakonodavstvu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 3 (2011): 631-647.

15 O tom obliku rada vidjeti Nada Bodiroga-Vukobrat i Andrijana Martinović, „Izazovi novih tehnologija na radnom mjestu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 30, br. 1 (2009): 63-89.

ima slobode i prava (prirodna prava, ljudska prava, prava čovjeka)¹⁶ koja ne mogu biti ukinuta, ali zbog epidemije, mogu biti ograničena, ali samo zakonom primjereno posebnim okolnostima. U individualnim radnim odnosima to se odnosi na: radno vrijeme, odnose i dopuste, plaće i naknade, kretanje dok radni odnos traje i dr., ali u svakom slučaju koje treba vezati za konkretnoga poslodavca i specifičnost djelatnosti.

Ne mogu doći u pitanje načela radnoga prava i prava zaštite na radu (zaštita osobe na radu, plaća prema rezultatima rada, *in favorem laboratoris*, zaštita prava i dr.) i načelo ustavnosti i zakonitosti. Isto vrijedi i za načela obveznog prava, primjereno ugovornim radnim odnosima.

Bez obzira na epidemiju rad i radni odnosi postoje, moraju se uređivati, ostvarivati i štititi u skladu s općim, regionalnim i nacionalnim (heteronomnim i autonomnim) propisima, na snazi i nakon objave. Ovdje uvjetovanje ne smije značiti ukidanje, suspenziju, nego primjereno ograničavanje u neophodnoj mjeri.

LITERATURA

1. Bilić Andrijana. „Rad na daljinu prema međunarodnom europskom i hrvatskom radnom zakonodavstvu“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48, br. 3 (2011.): 631-647.
2. Bodiroga-Vukobrat, Nada i Andrijana Martinović. „Izazovi novih tehnologija na radnom mjestu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 30, br. 1 (2009.): 63-89.
3. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih Sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10.
4. Keros, Predrag. *Veliki zdravstveni savjetnik*. Zagreb: Novi liber, 1995.
5. Klarić, Petar i Martin Vedriš. *Građansko pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2008.
6. Kulušić, Jasminka. *Isplati li se fleksibilnost*. Zagreb: TIM Press, 2009.
7. Moslavac, Bruno. „Intervencija u radno vrijeme radi suzbijanja zarazne bolesti“. *Radno pravo*, br. 12 (2020): 26-33.
8. Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Revr-12/02-2.
9. Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Revr 662/07-2 od 24. listopada 2007.
10. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. i pet izdvojenih mišljenja sudaca, Narodne novine, br. 105./2020-1971.
11. Rožman, Krešimir. „Promjene ugovora o radu“. *Radno pravo*, br. 7-8 (2020): 3-9.
12. Učur, Marinko. *Nomotehnika (u radnom pravu i pravu zaštite na radu)*. Rijeka: Veleučilište u Rijeci, 2007.
13. Učur, Marinko. *Vrela radnog prava*. Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci, 1996.
14. Učur, Marinko, Dragan Zlatović, Bruno Moslavac, Ivan Malenica i Milorad Čupurdija. *Veliki komentar Zakona o radu*. Rijeka: Libertin naklada, 2018.
15. Učur, Marinko Đ. i Vanja Smokvina. *Zakon o zdravstvenoj zaštiti s komentarom i prilogima*. Rijeka: Libertin naklada, 2019.
16. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.
17. Vlahov, Lorena i Vanja Smokvina. „U prilog raspravi o fleksigurnosti i novim oblicima rada“. *Hrvatska pravna revija* 18, br. 3 (2018.): 22-35.
18. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15.
19. Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14., 127/17., 98/19.
20. Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine, br. 82/15., 118/18., 31/20.

16 Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih Sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10.

21. Zakon o zaštiti na radu, Narodne novine, br. 71/14., 118/14., 154/14., 94/18., 96/18.
22. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, Narodne novine, br. 79/07., 113/08., 43/09., 113/17., 114/18., 47/20.

Marinko Đ. Učur*

Summary

THE FRAMEWORK FOR DETERMINING THE RIGHT AT WORK DURING THE EPIDEMIC

During the epidemic of the disease COVID-19, in the realization of primarily individual labour relations (because collective labor relations are at the moment “on hold”), there are numerous questions to which there are no answers yet (especially in the case-law). The most common explanation we can find in the fact that it is an epidemic (pandemic) but also, we should emphasize the “impotence” of the (unprepared) labour market, but also the inflexibility of autonomous regulations of labor relations and the “unprepared” employers to the regular response to the “demands of the crisis”.

In “special circumstances” the application of the principles of modern, democratic labour law (among others, there should be highlighted the principle of protection of the person at work, the principle *in favorem laboratoris*, the principle of protection of employment rights, all with the ubiquitous principle of constitutionality and legality), the principle of *pacta sunt servanda* (principle of compulsory law) in contractual employment and others, should not be questioned.

There is an initiative to find the answers to controversial questions that in practice (in applicability) at the time of the epidemic, most often, determine the content of labour relations: the “intervention” in the employment contract, autonomous regulation of labour relations, working hours, wages and benefits, safety at work, application of the principle of the most favorable right for workers and others.

It is necessary to apply very restrictively any restriction of the right to work, which, otherwise, in accordance with the Constitution of the state, can be regulated only by law, but also by “measures” applied during the epidemic only within the law and the Constitution.

Keywords: *special circumstances; epidemic; labour rights; restrictions; protection.*

* Marinko Đ. Učur, Ph.D., Retired Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; marinko.ucur051@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4525-3138>.